

ANALISIS MANFAAT-BIAYA DALAM PEMBENTUKAN REGULASI: PRAKTIK, KRITIK, DAN INSTRUMEN DEMOKRATIK

(Benefit-Cost Analysis in Regulation-Making Process: Practice, Criticism, and Democratic Instrument)

Choky Risda Ramadhan

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, Pondok Cina, Beji, Kota Depok, Jawa Barat, 16424

Email: Choky.ramadhan@gmail.com | chokyrisda@ui.ac.id

Abstrak

Analisis Manfaat-Biaya (AMB) atau *Benefit-Cost Analysis* (BCA) marak diperbincangkan sebagai suatu metode meninjau usulan atau pelaksanaan kebijakan dan program (kebijakan/program). Istilah AMB atau CBA disebut dalam dokumen panduan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, panduan evaluasi peraturan perundang-undangan, hingga perencanaan pembangunan. Akan tetapi, informasi mengenai praktik AMB dalam dokumen tersebut ataupun literatur ilmiah sangat terbatas. AMB merupakan metode untuk meninjau atau menilai (*assessment*) suatu kebijakan dengan mengukur segala dampaknya berdasarkan satuan moneter (uang). Artikel ini berupaya untuk mengisi kesenjangan literatur mengenai konsep dan panduan praktis untuk memahami tahapan dan teknik AMB. Selain itu, artikel ini juga membahas mengenai berbagai kritik terhadap AMB yang berkaitan dengan perlindungan hak individual dan konsepsi keadilan yang terlalu individualis dan hedonistik. Kritik tersebut direspon dengan berbagai perkembangan AMB kontemporer yang juga mempertimbangkan perlindungan diri dan konsepsi keadilan yang lebih luas. Selain itu, artikel ini mempertahankan penggunaan AMB sebagai salah satu instrumen demokratis dalam penyusunan dan evaluasi kebijakan/program.

Kata Kunci: analisis manfaat-biaya, regulasi, kebijakan publik

Abstract

BCA is a method for reviewing or assessing a policy by measuring all its impacts based on monetary units (money). Benefit-Cost Analysis (BCA) is widely discussed as a method to review the proposal or implementation of a particular policy and program. Some guideline documents to draft the Academic Paper of a proposed Bill, evaluate statutory regulations, and review development plans refer to BCA. However, there is a limitation on the technique and practice of BCA in these documents or the scientific literature. This article attempts to fill the gaps in practical guidance for understanding the steps and methods of BCA. In addition, this article also discusses various criticisms of AMB, especially regarding the protection of individual rights and the overly individualistic and hedonistic conception of justice. This critique would then be responded to by various contemporary BCA that considers protecting individual rights and a broader notion of justice. This article defends the use of BCA as a democratic instrument in the formulation and evaluation of policies/programs.

Keywords: benefit-cost analysis, regulation, public policy

A. Pendahuluan

Analisis Manfaat-Biaya (AMB) atau *benefit-cost analysis* (BCA) sering kali disebut dalam penyusunan regulasi di Indonesia. Akan tetapi, publikasi dan metode penggunaan AMB sangat terbatas. Sejak tahun 2011, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) sudah menyebutkan kebutuhan AMB untuk menyusun rencana pembangunan dan penganggaran agar menjadi lebih sinergis.¹ Bappenas Kembali menekankan pentingnya AMB untuk meninjau ulang regulasi yang terlalu banyak (*over-regulation*).² Pada tahun 2018, Bappenas melakukan AMB pertama kalinya untuk meninjau 47 regulasi terkait usaha kecil dan menengah.³ Namun, analisis puluhan regulasi tersebut melewatkan salah satu aspek penting dalam buku teks dan pedoman AMB yaitu analisis sensitivitas (*sensitivity analysis*).⁴ Dalam kebijakan pidana, Direktur Hukum dan Regulasi Bappenas berupaya untuk menggunakan AMB pada penyusunan kebijakan keadilan restoratif (*restorative justice*) terhadap anak. Upaya ini belum berhasil dilanjutkan karena keterbatasan ahli dan dukungan teknis untuk melaksanakan AMB.

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mengesahkan Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07 (Pedoman Evaluasi Peraturan) pada tahun 2019.⁵ Regulasi berlebih (*over-regulation*) kembali menjadi salah satu alasan disahkannya Pedoman Evaluasi Peraturan tersebut. Dalam latar belakangnya, agenda Presiden Joko Widodo untuk menata kembali regulasi membuat pentingnya sebuah pedoman agar "agar rekomendasi evaluasi yang dihasilkan memiliki kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan." Pedoman tersebut bertujuan untuk:

- a. menjelaskan secara komprehensif dimensi-dimensi yang menjadi dasar evaluasi peraturan perundang-undangan;
- b. menjelaskan secara teknis operasional tolok ukur dan hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan;
- c. menyamakan persepsi mengenai pemahaman tentang evaluasi peraturan perundang-undangan dan bagaimana prosedurnya.

Pedoman Evaluasi Peraturan tersebut menyebut AMB sebagai salah satu metode yang dapat digunakan.⁶ Kata "dapat"

¹ Biro Hukum Kementerian Bappenas, "Kajian Hukum Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran," https://jdih.go.id/files/479/sinergitas_perencanaan_pembangunan.pdf (diakses 21 Januari 2021).

² Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, "Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015 - 2019," Badan Pembangunan dan Perencanaan Nasional (Bappenas), https://www.bappenas.go.id/files/3214/1403/9729/FINAL-Background-Study_edit-15_Juli_2014.pdf (diakses 30 April 2021).

³ Staf Ahli Menteri bidang Hubungan Kelembagaan Bappenas, "Laporan Kegiatan Reformasi Regulasi: Analisis Dampak Kebijakan UMKM untuk Pembangunan Ekonomi," Badan Pembangunan dan Perencanaan Nasional (Bappenas), http://stranasrr.bappenas.go.id/web/assets/web/file_article/document/1575271839.pdf (diakses 30 April 2021).

⁴ Anthony E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice* 5th ed., (Cambridge University Press, 2018), hlm. 14.

⁵ Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07," https://www.bphn.go.id/data/documents/bphn_pedoman_evaluasi_puu_2020.pdf.pdf (diakses 30 April 2021)

⁶ Pada pedoman dituliskan Analisis Beban dan Manfaat (*cost-benefit analysis*). Penulis untuk kepentingan artikel ini berupaya konsisten menulis dengan istilah Analisis Manfaat-Biaya (*benefit-cost analysis*).

menandakan bahwa AMB bersifat opsional. Meski demikian, AMB setidaknya telah mendapat perhatian khusus dalam pedoman tersebut. AMB yang dianjurkan dalam pedoman tersebut sayangnya kurang memiliki langkah dan metode yang komprehensif.

AMB juga dirujuk oleh parlemen. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, setiap rancangan undang-undang (RUU) harus didukung dengan naskah akademik (NA). NA merupakan dokumen penelitian untuk menjadi landasan akademik suatu undang-undang. Pada tahun 2017, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat (Sekjen DPR) menerbitkan panduan penyusunan NA yang menyebutkan AMB sebagai salah satu pendekatan atau langkah dalam meninjau RUU. Dalam panduan Setjen DPR tersebut, tetapi, tidak memberikan langkah yang jelas dan lengkap untuk melaksanakan AMB.

Penulis menilai AMB memiliki potensi untuk digunakan dalam pembentukan regulasi di Indonesia. AMB dapat memberikan informasi kepada pembuat, penentu, dan pembahas regulasi. Informasi mengenai manfaat dan biaya tentu sangat dibutuhkan agar pengesahan dan pelaksanaan regulasi dapat dilaksanakan, sesuai dengan tujuan, dan tepat sasaran. AMB tentu bukan "obat mujarab" dan satu-satunya masukan dalam penyusunan regulasi. Penulis berharap artikel ini dapat membantu para pihak yang berkepentingan terhadap suatu regulasi dalam memahami praktik dan kritik terhadap AMB. Selain itu, penulis juga berupaya menjelaskan kegunaan AMB sebagai sebuah instrumen atau alat untuk membantu para pihak dalam

menyusun regulasi dan mengambil sebuah keputusan publik.

Artikel ini berupaya merangkum beberapa aspek penting dalam AMB agar menjadi rujukan dalam penyusunan pedoman maupun pelaksanaan AMB. Bagian pertama konsep dan praktik AMB yang berkembang dalam beberapa literatur mengenai hukum dan ekonomi, serta kebijakan publik. Lalu, beberapa kritik terhadap AMB akan diuraikan untuk memahami pertarungan atau kontestasi landasan filosofis yang mendasari AMB. Terakhir, penyesuaian atau modifikasi AMB dengan merespons berbagai kritik sekaligus melengkapi metode terdahulu. Bagian ini mempertahankan penggunaan AMB dari berbagai kritik sebagai suatu instrumen demokrasi dalam pengambilan keputusan atas suatu (usulan) kebijakan dan program. Beberapa contoh dalam kebijakan pidana lebih banyak diuraikan karena ketertarikan penulis pada bidang tersebut.⁷ Dalam artikel ini, penulis berupaya menjawab permasalahan yaitu bagaimana konsep dan praktik pelaksanaan analisis manfaat dan biaya (AMB)?, kemudian apa saja kritik yang berkaitan dengan keadilan terhadap AMB?, dan apa peran AMB dalam penyusunan regulasi dan pengambilan keputusan?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi konsep, praktik, dan perdebatan filosofis terhadap analisis manfaat-biaya (AMB).⁸ Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang penyusunannya menggunakan metode utama berupa studi literatur yang bersumber pada peraturan perundangan,

⁷ Choky R. Ramadhan, *Pengantar Analisis Ekonomi dalam Kebijakan Pidana di Indonesia*, (Jakarta: ICJR, 2016)

⁸ Earl Babbie, *The Practice of Social Research (14th ed)*, (Boston: Cengage Learning, 2017), hlm. 90.

buku primer dan jurnal ilmiah yang berkaitan dengan analisis manfaat-biaya.⁹ Penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan dengan mengambil contoh beberapa negara atau penelitian yang telah menggunakan AMB dalam perumusan dan evaluasi kebijakan/program.

C. Pembahasan

1. Konsep dan Praktik Analisis Manfaat-Biaya (AMB)

AMB merupakan metode untuk meninjau atau menilai (*assessment*) suatu kebijakan dengan mengukur segala dampaknya berdasarkan satuan moneter (uang).¹⁰ Dalam menilai suatu kebijakan, AMB mempertimbangkan seluruh biaya yang ditanggung dan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat (*social cost & social benefit*). Oleh karenanya, beberapa pihak merujuk hal ini sebagai analisis manfaat-biaya sosial (*social cost-benefit analysis*). Secara umum, AMB bertujuan untuk membantu pengambilan kebijakan sosial dan meningkatkan manfaat sosial, atau lebih teknis lagi, meningkatkan alokasi sumber daya yang lebih efisien.¹¹ AMB dapat dilakukan sebelum (*ex ante*) atau sesudah (*ex post*) program atau kebijakan disahkan dan dijalankan. Apabila AMB disertakan dalam perumusan dan perencanaan suatu program/kebijakan, maka hal tersebut merupakan *ex ante* AMB. Namun, apabila AMB dilakukan untuk mengevaluasi program atau kebijakan yang sudah selesai dijalankan, maka hal tersebut merupakan *ex post* AMB. Selain itu,

AMB juga dapat dilakukan di tengah proses (*in medias res*) berjalannya suatu program atau kebijakan. AMB ini berguna untuk memberikan masukan bagi keberlanjutan, penghentian, atau modifikasi program atau kebijakan.

Dalam edisi terbarunya pada tahun 2018, Boardman et al. merinci sepuluh tahapan untuk melakukan AMB.¹² Kesepuluh tahapan tersebut akan diulas secara singkat dalam artikel ini, kecuali pada tahapan penting terkait penentuan manfaat-biaya serta mengukurnya dalam satuan uang (*monetizing*).

Bagan 1. 10 Tahapan Utama Analisis Manfaat-Biaya (AMB)¹³

10 Tahapan Utama Analisis Manfaat-Biaya (AMB)	1. Jelaskan tujuan AMB
	2. Perinci Kebijakan/Program
	3. Tentukan Penerima Manfaat dan Penanggung Biaya
	4. Identifikasi Manfaat dan Biaya
	5. Prediksi jangka waktu kebijakan/program
	6. Menilai secara moneter seluruh dampak
	7. Diskon Manfaat dan Biaya
	8. Menghitung Total Valuasi Saat Ini
	9. Lakukan Analisis Sensitivitas
	10. Membuat Rekomendasi

Pembahasan mendalam terhadap setiap tahapan dan teknis ini terdapat pada buku teks Boardman dkk tersebut. Pemahaman atas ilmu ekonomi mikro sangat dibutuhkan untuk mampu melakukan AMB. Artikel ini sekali lagi hanya membahas secara umum tahapan-tahapan yang perlu dilakukan. Apabila pembaca ingin dapat melakukan AMB sesuai standar dan praktik yang berkembang

⁹ Boardman et al., *loc. cit.*, hlm. 2.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.* hlm. 5-16.

¹³ *Ibid.* hlm. 5.

maka perlu untuk mempelajarinya lebih lanjut.

a. Penjelasan mengenai tujuan AMB

Tahap pertama adalah penjelasan mengenai alasan dan tujuan penyusunan AMB. Penyusun atau analis AMB perlu menjelaskan pula landasan berpikir ketika mengusulkan suatu kebijakan atau program.¹⁴ Misalnya, suatu kebijakan mengenai vaksinasi *covid-19* sedang disusun untuk melindungi kesehatan publik (*protecting public safety*). Kemudian, AMB dapat secara spesifik menekankan pentingnya upaya untuk memaksimalkan alokasi sumber daya agar perlindungan kesehatan publik dapat lebih efisien dan optimal.

Contoh lainnya, Vitaliano menerbitkan artikel AMB terkait kebijakan mencabut pelarangan alkohol di Amerika Serikat. Alasan dan tujuan AMB tersebut untuk mengetahui seberapa besar total (bersih) manfaat atau biaya sosial dari pencabutan larangan alkohol. Penelitian tersebut disusun karena tidak ada literatur yang melakukan AMB sesuai standar dan praktik terkini atas kebijakan tersebut. Dia berharap artikelnya dapat bermanfaat untuk memperjelas kebijakan pelarangan lainnya seperti narkoba, senjata api, dan rokok.¹⁵

b. Perinci beberapa program atau kebijakan alternatif

Tahap kedua yaitu analis atau penyusun merinci berbagai alternatif program kebijakan.

Dalam kebijakan alkohol tersebut di atas, pilihannya yaitu mempertahankan pelarangan atau mencabut pelarangan alkohol. Istilah lain yang sering timbul ialah kontrafaktual (*counterfactual*), yaitu suatu alternatif apabila kebijakan/program tidak dipilih dan dijalankan.¹⁶ Kondisi ini disebut juga kebijakan status quo atau tidak ada perubahan kebijakan. Apabila pemerintah melakukan AMB untuk kebijakan pemindahan ibukota negara, maka alternatif pembandingnya adalah AMB jika ibukota negara tetap berada di DKI Jakarta.

Contoh lainnya, Farrow melakukan AMB atas kebijakan legalisasi perjudian terutama penggunaan *video lottery terminals* (VLT) di negara bagian Maryland, Amerika Serikat. Farrow membandingkan dampak moneter kondisi dengan dan tanpa kebijakan legalisasi.¹⁷

c. Tentukan siapa yang menerima manfaat dan menanggung biaya

Tahap ketiga, penyusun atau analis AMB mesti menentukan pihak yang memiliki posisi (*standing*) untuk diikutsertakan dalam menanggung biaya dan manfaat.¹⁸ Apabila kebijakan mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada masa pandemi virus Corona dilakukan di Bandung, maka para pihak tentunya warga yang tinggal di kota Bandung. Penentuan para pihak menjadi rumit ketika membahas kebijakan PSBB di DKI Jakarta misalnya. Hal ini dikarenakan analis perlu mampu memisahkan analisis

¹⁴ *Ibid.* hlm. 6.

¹⁵ Donald F. Vitaliano, "Repeal of Prohibition: A Benefit-Cost Analysis," *Contemporary Economic Policy* 33(1), (2015): 44-55.

¹⁶ Boardman et al., *op. cit.*, hlm 7.

¹⁷ Scott Farrow, "Adding Value with Benefit-Cost Analysis: Forecasting Net Social Benefit from Impacts of Slot Machine Gambling in Maryland." *Journal of Benefit Cost-Analysis* 6(2), (2015): 281-304.

¹⁸ Boardman et al., *op. cit.*, hlm 7-8.

yang hanya melingkupi warga DKI Jakarta saja dan warga Bogor, Tangerang, dan Bekasi yang berpengaruh pada perhitungan biaya dan manfaat PSBB di DKI Jakarta.

AMB bagi kebijakan nasional secara umum menentukan populasi nasional sebagai pihak yang menanggung biaya dan menerima manfaat. Akan tetapi, hal ini mendapat kritik untuk memasukkan populasi global apabila kebijakannya menguntungkan atau merugikan lingkungan. Selain itu, permasalahan lain adalah ketika menganalisis kebijakan pidana terutama pencurian. Beberapa ekonom menilai barang yang dicuri merupakan biaya eksternal individu tetapi bukan biaya sosial.¹⁹ Hal ini karena sang korban menanggung biayanya (kehilangan barang), tapi di sisi lain pencuri menerima manfaat (memiliki barang). Beberapa ekonom menganggap hal tersebut merupakan transfer. Akan tetapi, Trumbull berpendapat bahwa individu yang melanggar hukum pidana tidak pantas untuk diperhitungkan utilitasnya dalam kalkulasi kesejahteraan sosial.²⁰ Oleh karenanya, beberapa AMB kebijakan pidana tidak memberikan posisi terpidana sebagai pihak.

d. Mengidentifikasi manfaat dan biaya

Tahap keempat menuntut analisis untuk mengidentifikasi seluruh dampak berupa biaya yang dibutuhkan dan manfaat yang

(akan) dihasilkan dari suatu program atau kebijakan.²¹ Hal penting pada tahapan ini ialah inventarisasi segala dampak yang mungkin dihasilkan. Sebagai ilustrasi, sebuah proyek pembangunan kereta cepat Jakarta-Bandung terdapat komponen biaya pembangunan yang misalnya terdiri dari biaya pekerja, bahan bangunan, sewa alat berat, dan biaya kesempatan (*opportunity cost*) atas lahan yang di alih fungsikan untuk kepentingan pembangunan. Biaya pembangunan, meski sulit sekali, dapat saja memperhitungkan biaya lingkungan dan litigasi apabila terdapat pihak yang menggugat karena pengusuran lahan yang tidak adil atau gangguan suara akibat pembangunan. Selain itu, biaya operasional seperti biaya pekerja, listrik, dan perawatan kereta perlu diperkirakan dalam perhitungan AMB. Pada sisi manfaat, kereta cepat dinilai mampu menghemat waktu perjalanan. Selain itu, kereta cepat membuat pengendara mobil beralih menggunakan kereta sehingga polusi udara yang berasal dari mobil berkurang. Berkurangnya jumlah pengendara mobil dapat berdampak pada berkurangnya angka kematian atau cedera akibat kecelakaan mobil. Berbagai AMB terkait pembuatan kereta cepat telah dilakukan di California,²² Washington,²³ dan Spanyol.²⁴

Penentuan dampak tersebut perlu didasari dengan landasan ilmiah dan alasan yang masuk

¹⁹ Mark A. Cohen, *The Cost of Crime and Justice*, (New York: Routledge, 2020), hlm 27.

²⁰ William N Trumbull, "Who Has Standing in Cost-Benefit Analysis?," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 9, no. 2, (1990): 201-218.

²¹ Boardman et al., *loc. cit.*, hlm 8.

²² California High Speed Rail Authority, "Project Sections", California High Speed Rail Authority, https://hsr.ca.gov/high_speed_rail/project_sections/ (diakses 15 April 2021).

²³ Washington State Department of Transportation, "Ultra-High-Speed Ground Transportation Business Case Analysis," Washington State Department of Transportation, July 2019, <https://wsdot.wa.gov/sites/default/files/2019/07/12/Ultra-High-Speed-Ground-Transportation-Study-Business-Case-Analysis-Full-Report-with-Appendices-2019.pdf> (diakses 15 April 2021).

²⁴ Ginés de Rus & Vicente Inglada, "Cost-benefit analysis of the high-speed train in Spain," *The Annals of Regional Science* volume 31, (1997): pages175-188.

akal. Langkah paling ideal tentunya analisis mencantumkan seluruh dampak (manfaat dan biaya) yang mungkin ada dari suatu kebijakan/program. Akan tetapi, analisis mungkin saja memilih beberapa dampak penting agar dapat lebih mudah dalam melaksanakan AMB dari sisi praktis.²⁵ Dampak tidak langsung (*knock-on*), seperti naiknya harga tanah di sekitar jalur kereta cepat, perlu dipertimbangkan dan dicantumkan secara hati-hati.²⁶

e. Memprediksi dampak secara kuantitatif selama berlangsungnya proyek/kebijakan

Tahap kelima yaitu memprediksi dampak secara kuantitatif dan kemudian memprediksi dampak tersebut selama waktu berlangsungnya proyek/kebijakan. Analisis perlu memahami adanya dampak sebab-akibat antara suatu kebijakan/program dengan kondisi hidup manusia.²⁷ Peninjauan secara ekstensif terhadap berbagai literatur ilmiah tentu diperlukan untuk menjawab berapa waktu yang bisa dihemat, berapa kematian yang bisa dihindari, dan berapa total biaya untuk pembebasan lahan dalam proyek kereta cepat di atas. Beberapa kebijakan yang belum pernah diukur dampaknya secara saintifik tentu menjadi tantangan berat bagi analisis mengukur AMB. Akan tetapi dengan perhatian dan upaya serius untuk melaksanakan AMB, hal tersebut meski tidak ideal di awal

dapat terus-menerus berkembang. Dengan demikian, analisis AMB di masa mendatang mendapatkan rujukan dampak yang lebih baik dan rinci. Misalnya, analisis dampak kebijakan pencegahan kejahatan dilakukan pada tahun 1996.²⁸ Sejak saat itu, semakin banyak peneliti yang menganalisis manfaat dan biaya untuk kebijakan kejahatan tertentu seperti kejahatan oleh anak atau kejahatan kerah putih (*white-collar crime*).²⁹

f. Menilai secara moneter kepada seluruh dampak (manfaat dan biaya)

Tahap keenam adalah analisis perlu menilai secara moneter atau memberikan nilai uang kepada seluruh dampak (manfaat dan biaya) yang telah diidentifikasi dan dirinci secara kuantitatif.³⁰ Di Amerika Serikat, Departemen Perhubungan (*United States Department of Transportation/USDOT*) memiliki rujukan untuk memberikan valuasi moneter kepada pengurangan kecelakaan. Angka yang dirujuk termasuk biaya cedera individu dan kerusakan *property* untuk tiap kendaraan. Lembaga ini juga memiliki skala maksimum untuk setiap jenis cedera. Untuk kecelakaan yang menyebabkan kematian valuasinya \$ 10.635.263, sedangkan yang menyebabkan cedera serius dan ringan masing-masing \$715.846 dan \$109.365.³¹

Beberapa dampak cedera di atas sebagian dapat dihitung. Misalnya, biaya pengobatan

²⁵ Boardman et al., *loc. cit.*, hlm 9

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

²⁸ Ted R. Miller, Mark A. Cohen, Brian Wiersema, *Victim Costs and Consequences: A New Look*, (Washington D.C.: National Institute of Justice, 1996).

²⁹ Mark A. Cohen, "Willingness to Pay to Reduce White-Collar and Corporate Crime," *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 6(2), (2015): 305-324.

³⁰ Boardman et al., *loc. Cit.*, hlm 12.

³¹ Angka tahun 2018, lihat di U.S. Department of Transportation: Federal Highway Administration, "Crash Costs for Highway Safety Analysis", U.S. Department of Transportation: Federal Highway Administration, <https://safety.fhwa.dot.gov/hsip/docs/fhwasa17071.pdf> (diakses 20 April 2021), hlm 20.

di rumah sakit, biaya rusaknya mobil, biaya rusaknya *property*, atau potensi kehilangan penghasilan akibat cedera. Akan tetapi, beberapa dampak sulit sekali diukur misalnya perlindungan lingkungan atau berkurangnya angka kejahatan. Salah satu cara untuk mengukur nilai sesuatu yang tidak tersedia di pasar (*non-market value*) yaitu dengan *contingent valuation* atau survei pernyataan preferensi (*stated preference survey*). Metode ini "menanyakan pertanyaan yang dapat mengungkap penilaian moneter setiap orang terkait suatu barang atau jasa"³² Valuasi ini merupakan metode berharga untuk mengukur suatu barang atau jasa yang tidak diperdagangkan sehingga kita tidak mengetahui penilaiannya. Metode ini sering digunakan untuk melakukan valuasi atas lingkungan yang sehat, air yang bersih, dan perlindungan terhadap hewan serta tumbuhan.

g. Diskon manfaat dan biaya untuk peroleh total valuasi saat ini (*net present value*)

Tahap ketujuh adalah menghitung diskon manfaat dan biaya sesuai dengan jangka waktu proyek/kebijakan tersebut.³³ Manfaat dan biaya di masa depan didiskon relatif ke perhitungan manfaat dan biaya saat ini. Hal ini dikarenakan beberapa faktor misalnya: ketidaksabaran individu untuk menerima sesuatu sekarang di banding beberapa tahun lagi, risiko program berjalan tidak sesuai rencana, inflasi, atau *opportunity cost* dari anggaran untuk digunakan kepentingan lain.³⁴

Dalam panduan yang dikeluarkan *Office of Management and Budget* di Amerika Serikat, nilai diskon sosial (*social discount rate*) sebesar 7% dianjurkan untuk digunakan dalam AMB.³⁵ Namun, Boardman dkk menyarankan menggunakan nilai sebesar 3.5%. Analisis dapat menggunakan keduanya sebagai batas rendah (*lower bound*) dan batas tinggi (*higher bound*). Ketika menggunakan kedua angka tersebut nilai program masih tetap negatif, maka analisis dapat semakin yakin menyimpulkan bahwa biaya suatu program atau kebijakan lebih tinggi dibandingkan manfaatnya.

h. Menghitung total valuasi saat ini untuk setiap alternatif

Tahap kedelapan ialah menghitung seluruh manfaat dikurangi dengan seluruh biaya yang telah dikonversikan dengan valuasi saat ini (*net present value/NPV = Present Value(Benefit) – Present Value(Cost)*). Berdasarkan AMB, program atau kebijakan dipilih apabila NPV positif, atau apabila total valuasi manfaat saat ini lebih tinggi dari total valuasi biaya saat ini ($PV(B) > PV(C)$). Penghitungan dilakukan untuk segala alternatif program/kebijakan yang menjadi bahan pertimbangan. Apabila ada dua alternatif program/kebijakan, analisis kemudian membandingkan total valuasi program/kebijakan X dibandingkan dengan total valuasi saat ini atas program/kebijakan Y (NPV X: NPV Y). Analisis memilih program/kebijakan yang memiliki total valuasi program/kebijakan paling besar.

³² Richard T. Carson, "Contingent Valuation: A Practical Alternative When Prices Aren't Available", *Journal of Economic Perspectives*, 26 (4), (2012): 27-42. DOI: 10.1257/jep.26.4.27.

³³ Boardman et al., *loc. Cit.*, hlm. 201.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, hlm 258-260.

i. Lakukan analisis sensitifitas

Tahap kesembilan ialah melakukan analisis sensitifitas untuk memperkuat temuan. Total valuasi (NPV) yang dihasilkan merupakan prediksi yang didasari oleh beberapa asumsi. Asumsi-asumsi yang digunakan tentu memiliki ketidakpastian (*uncertainties*) baik itu kaitannya dengan dampak ataupun penghitungan uang terhadap setiap dampak tersebut. Tujuan dari analisis sensitifitas ialah untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap distribusi total valuasi yang telah diestimasi sebelumnya.³⁶

Boardman dkk menjelaskan terdapat 3 (tiga) cara melakukan analisis sensitivitas. *Pertama*, analis dapat melakukan analisis sensitivitas parsial dengan mengubah salah satu asumsi terkait dampak manfaat atau biaya. *Kedua*, analis dapat melakukan analisis skenario terbaik dan terburuk (*worst-and best-case analysis*). Misalnya, analis memasukkan angka manfaat yang tertinggi dengan terendah untuk membandingkan dan mengetahui apakah akan tetap menghasilkan total valuasi saat ini yang positif atau tidak. *Ketiga* dan yang sangat dianjurkan oleh standar, analis dapat menggunakan *Monte Carlo simulation*. Hal ini untuk mengetahui persebaran atau distribusi total valuasi yang berisi informasi mengenai tingkat risiko suatu program/kebijakan: rata-rata total valuasi memberikan pengukuran mengenai distribusi tengah; variasi di antara rata-rata total valuasi

tersebut; dan probabilitas total valuasi yang positif.³⁷

j. Membuat rekomendasi

Tahapterakhir, analis perlu merekomendasi kebijakan/program yang memiliki total nilai saat ini (*net present value*) yang lebih tinggi.³⁸ Rekomendasi tersebut berarti kebijakan/program memiliki alokasi sumber daya yang lebih efisien dibandingkan alternatif lainnya, namun bukan berarti yang paling efisien. Perumusan rekomendasi ini bersifat normatif, apa yang sebaiknya dipilih, dan bukan bersifat positif yang seharusnya dipilih. AMB ini memberikan masukan bagi perumusan kebijakan dan nantinya pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berpartisipasi menentukan kebijakan/program apa yang dipilih.³⁹

2. Kritik Analisis Manfaat-Biaya

Bagian ini fokus pada konsepsi keadilan yang diusung John Rawls. Rawls menekankan pentingnya kebebasan individu dan mengkritik utilitarianisme, nilai yang melandasi AMB.⁴⁰ Selain itu, beberapa pemikir lainnya penting untuk disebut karena mereka memiliki kesamaan kritik dengan Rawls. Rawls berpendapat bahwa setiap individu memiliki hak yang setara untuk kebebasan fundamental yang sangat luas.⁴¹ Rawls bahkan membela kebebasan dan hak individu ". . . [untuk] tidak dapat menjadi tawar-menawar politik atau kalkulus dalam kepentingan sosial",⁴² yaitu memaksimalkan

³⁶ *Ibid.* hlm. 279-290.

³⁷ *Ibid.*, hlm 280.

³⁸ *Ibid.*, hlm 11.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 18

⁴⁰ David Lyons, "Rawls Versus Utilitarianism", *The Journal of Philosophy* 69, (1972): 535-545.

⁴¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1971).

⁴² *Ibid.*, hlm 4.

kesejahteraan sebagaimana para utilitarianis akan mengutamakan. Rawls dengan tegas menyatakan bahwa hak individu tidak dapat dikesampingkan demi "kesejahteraan dari masyarakat seluruhnya".⁴³ Pemikir lainnya, Ronald Dworkin, juga menolak gagasan utilitarian karena tidak memperhatikan hak individu secara serius.⁴⁴ Dworkin tidak setuju apabila hak individu hanya sekedar instrumen atau alat untuk meningkatkan kesejahteraan.⁴⁵

Martha Nussbaum juga memperingatkan penggunaan AMB mestinya memperhatikan pula "kondisi ketidakadilan masa lalu, atau korupsi, atau kemalasan".⁴⁶ Misalnya, biaya untuk meningkatkan akses pendidikan bagi kelompok minoritas akan sangat tinggi, namun hal tersebut jangan sampai mengurungkan upaya pengambil kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.⁴⁷ Dalam area keselamatan, kesehatan, dan lingkungan, Kelman mengkritisi AMB karena beberapa kebijakan yang dapat melindungi hidup manusia tetaplah harus didukung meski biayanya melebihi manfaat.⁴⁸

Rawls secara umum menentang konsepsi keadilan menurut utilitarian karena minim landasan independen terhadap sesuatu hal

yang baik.⁴⁹ Utilitarianis memandang "hal baik" secara umum berupa kebahagiaan, dan hal tersebut merupakan pengukuran yang hedonistik.⁵⁰ Dworkin memiliki argumen serupa bahwa AMB memiliki pertimbangan moral yang kurang kuat. Dworkin berpendapat bahwa segala keputusan yang hanya mengutamakan kepentingan diri sendiri (*self-interest*), seperti memaksimalkan kesejahteraan, "tidak memiliki nilai moral yang melekat".⁵¹ Kelman juga berpandangan bahwa filsafat moral yang melandasi AMB, utilitarianisme, "tidak cukup dijadikan landasan moral" karena terlalu mengutamakan dampak atas kepentingan pribadi.⁵² Apabila pembunuh memperoleh kebahagiaan ketika menghilangkan nyawa seseorang atau pengendara motor menggunakan jalan yang baru dibangun untuk balapan ilegal, beberapa utilitarianis akan setuju untuk menghitung kebahagiaan dan kepuasan mereka dalam kalkulus AMB.⁵³ Hanson mengilustrasikan contoh tersebut untuk menunjukkan minimnya landasan moral pada utilitarianisme.⁵⁴

Terkait penolakan yang telah dijelaskan sebelumnya, Rawls menyatakan bahwa

⁴³ *Ibid.*, hlm. 513.

⁴⁴ Ronald Dworkin, "It is absurd to calculate human rights according to a cost-benefit analysis", *the Guardian*, 24 May 2006, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2006/may/24/comment.politics>, (diakses 17 Maret 2021).

⁴⁵ Ronald M. Dworkin, "Is Wealth a Value?", *The Journal of Legal Studies*, Vol.9 (9), No.2, *Change in The Common Law: Legal and Economic Perspectives (1980)*: 191–226.

⁴⁶ Martha C. Nussbaum, "The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis", *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, no. S2, (2000): 1005–1036.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Kelman, "Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique", *AEI Journal on Government and Society Regulation*, 5, (1980): 33–40.

⁴⁹ Rawls, *loc. Cit.*, Hlm. 22.

⁵⁰ Dworkin, *loc. Cit (44)*.

⁵¹ *Id.*, at 225.

⁵² Kelman, *loc. Cit.*, hlm. 35.

⁵³ Sven Ove Hansson, "Philosophical Problems in Cost-Benefit Analysis", *Economics and Philosophy*, 23 (2007): 163–183.

⁵⁴ *Ibid.*

utilitarianisme tidak mempertimbangkan perbedaan antara kepentingan (*interest*) dan kebahagiaan (*pleasure*).⁵⁵ Kelman juga menentang "untuk memberikan harga dolar kepada sesuatu yang tidak dijual di pasar" karena tiap individu memiliki perbedaan preferensi.⁵⁶ Individu memiliki *due* preferensi yang berbeda, yaitu preferensi internal dan eksternal.⁵⁷ Dworkin mengingatkan kita bahwa preferensi eksternal dapat saja bersifat diskriminatif dan berprasangka buruk.⁵⁸ Misalnya, preferensi untuk mendiskriminasi orang kulit hitam untuk menikmati dan menggunakan fasilitas publik sebagaimana terjadi di zaman segregasi di Amerika Serikat atau Apartheid di Afrika Selatan. Pengecualian terhadap preferensi yang buruk bertentangan dengan fitur utama utilitarianisme: menganggap setiap individu setara dan menghitung preferensi setiap orang dalam kalkulus utilitarian.⁵⁹

Bagian ini telah membahas beberapa kritik utama mengenai utilitarianisme yang terkait dengan AMB. Kritik-kritik tersebut tertuju pada perlindungan hak individu, dan beragamnya kepentingan dan nilai manusia. Seluruh kritik tersebut penting untuk pengembangan sekaligus pembatasan utilitarianisme, khususnya AMB sebagai salah satu metode penghitungannya. Bagian selanjutnya membahas beberapa respons atas kritik-kritik tersebut terutama yang terkait dengan AMB.

Menjernihkan landasan filosofis dan standar dalam AMB dapat meningkatkan kegunaan metode ini dalam proses pengambilan keputusan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, pandangan utilitarianisme telah berkontribusi dalam reformasi kebijakan pidana dalam mempromosikan manfaat sosial dan melindungi hak individu. Terlebih lagi, Rawls pun menjustifikasi prinsip utilitarian untuk "praktik" pemidanaan.⁶⁰ Selain itu, beberapa penentang AMB, seperti David Coop dan Henry R. Richardson, juga tidak sepenuhnya menolak penggunaan AMB.⁶¹

3. Pengukuran AMB sebagai Instrumen Penyusunan Regulasi dan Pengambilan Keputusan dalam Demokrasi

Penentang utilitarianisme menolak landasan keadilan berbasis kesejahteraan. Akan tetapi, bagaimana posisi mereka apabila utilitarianis melonggarkan posisinya dan berpendapat bahwa AMB hanya salah satu bahan masukan bagi pengambilan keputusan? Dalam suatu situasi hipotetis terkait distribusi suling (*flute*), Amartya Sen mengilustrasikan tiga anak, Ann, Bob, dan Carla yang sedang berdebat untuk memiliki suling.⁶² Ann berpendapat pantas memiliki suling karena hanya dirinya yang mampu bermain suling. Bob menolak klaim tersebut dengan alasan dirinya tidak memiliki mainan lain sehingga pantas

⁵⁵ Rawls, *loc. Cit.*, hlm. 24..

⁵⁶ Kelman, *loc. Cit.*, hlm. 40.

⁵⁷ Will Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, (Oxford: Oxford University Press), hlm. 37 mengutip Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, (1977)..

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* hlm. 38.

⁶⁰ John Rawls, "Two Concepts of Rules", *The Philosophical Review*, vol. 64, no. 1, (1955): 3-32.

⁶¹ David Copp, "The Justice and Rationale of Cost-Benefit Analysis", *Theory and Decision* 23 (1987): 65-87; Henry S. Richardson, "The Stupidity of the Cost-Benefit Standard", *The Journal of Legal Studies* 29, no. S2 (2000): 971-1003.

⁶² Amartya Sen, *The Idea of Justice*, (Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009).

diberikan suling. Carla membela kepemilikan suling tersebut karena sejak awal dirinya yang memiliki suling.⁶³ Pemberian suling kepada Ann dapat dijustifikasi dengan landasan utilitarianisme karena itu akan menghasilkan kebahagiaan yang besar tidak hanya bagi Ann, tetapi bagi orang lain yang mendengarkan Ann bermain suling. Akan tetapi, egalitarian juga tepat untuk mendistribusikan suling kepada Bob yang tidak memiliki mainan. Di sisi lain, libertarian tentu membela hak Carla dengan landasan kepemilikan awal.⁶⁴ Terhadap situasi ini, Sen menyatakan tidak ada teori keadilan yang "ideal" karena setiap individu memiliki kondisi sosial-ekonomi dan kepentingan yang berbeda. Masyarakat kemudian perlu terlibat dalam penalaran publik (*public reasoning*) untuk membahas, menemukan dan menyepakati bersama keadilan tersebut. Oleh karenanya, AMB kemudian dapat menjadi kontribusi utilitarianis dalam penalaran publik tersebut agar semakin jelas dan rinci manfaat atau kesejahteraan yang ingin dicapai.

Pendukung AMB kontemporer menyadari bahwa analisis ini bukan satu-satunya dasar pengambilan keputusan di masyarakat demokratis di mana setiap individu, kelompok, dan partai memiliki kepentingan berbeda.⁶⁵ AMB ini dapat memberikan "informasi bagi pengambilan keputusan dibanding memberikan jawaban (keputusan)".⁶⁶ Informasi yang diambil dari AMB sangat

berguna untuk menunjukkan preferensi individu yang merupakan salah satu aspek penting dalam demokrasi. Bagian ini berupaya menjelaskan beberapa perkembangan AMB, yang bertujuan untuk memperoleh masukan dan pandangan dari pihak terkait kepada penentu kebijakan. Selain itu, AMB ini juga mempertimbangkan nilai selain utilitas, seperti perlindungan terhadap hak individu dan konsepsi keadilan yang luas.

Demokrasi merupakan bagian penting dalam sistem politik karena memiliki nilai intrinsik dan instrumental.⁶⁷ Nilai intrinsik dari sebuah demokrasi di antaranya: 1) menghormati otonomi seseorang untuk mengatur dirinya; 2) menempatkan warga negara secara setara dalam pembuatan kebijakan; dan 3) mendukung penyadaran diri tiap individu (*self-realization*).⁶⁸ Demokrasi juga memiliki nilai instrumental atau sebagai cara untuk: 1) menghasilkan keputusan atau kebijakan bersama; 2) mengembangkan moral dan intelektual warga negara; dan 3) memperkuat legitimasi kebijakan.⁶⁹ Nilai-nilai tersebut kemudian akan dibandingkan dengan konsepsi utilitarian yang memiliki beberapa persamaan.

Utilitarianisme juga mendukung penggunaan kemampuan berpikir manusia untuk mengatur masyarakat daripada penggunaan "takhayul-feodal" (*feudal superstition*).⁷⁰ Mengukur manfaat dan biaya suatu usulan

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Chris Brown, "On Amartya Sen and The Idea of Justice", *24 Ethics & International Affairs* 309, (2010).

⁶⁵ Lewis Kornhauser, "On Justifying Cost-Benefit Analysis", *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, issue 2, (2000): 1037-57, Cass R. Sunstein, *The Cost-Benefit Revolution*, (Massachusetts: The MIT Press, 2018).

⁶⁶ Richard O. Zerbe, "The Legal Foundation of Cost-Benefit Analysis", *Charlestown Law Review*, 2(1), (2007): 93-184, hlm. 177.

⁶⁷ Adam Swift, *Political Philosophy: A Beginners' Guide for Students and Politicians*, (Medford: Polity Press, 2019), hlm. 77-95.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Kymlicka, *loc. Cit.*, hlm. 45.

kebijakan dapat mengurangi kesalahan kognitif manusia dalam merancang kebijakan.⁷¹ Salah satu permasalahan kognitif yaitu ketika publik dan pembuat kebijakan mampu menjustifikasi manfaat, tetapi mengabaikan perhitungan biaya.⁷² Hasilnya, terdapat beberapa kebijakan dan program yang tidak dapat berjalan baik karena para pihak tidak mampu mengantisipasi biayanya.⁷³ Ketika biaya tersebut ditampilkan, informasi ini mampu mengubah pemikiran seseorang. Penegakan hukum atas pelarangan alkohol atau "perang terhadap narkoba", misalnya, menjadi salah satu faktor untuk mencabut "kebijakan yang keras terhadap kejahatan" (*tough on crime policy*) tersebut.⁷⁴ Narasi tingginya biaya penegakan hukum dan minimnya biaya rehabilitasi juga telah disebarluaskan dalam advokasi kebijakan narkoba.⁷⁵

Penegakan hukum pidana memang sangat berbiaya tinggi sehingga pengambil kebijakan sebaiknya mempertimbangkan berbagai alternatif yang tidak terlalu membebani biaya bagi publik.⁷⁶ Hal tersebut bukan berarti kita tidak perlu mengalokasikan anggaran

penegakan hukum karena sangat mahal. Penghukuman atas suatu kejahatan tetap memiliki legitimasi menurut J.S. Mill. Akan tetapi, terdapat beberapa ketentuan untuk menjatuhkan hukuman menurut prinsip utilitarian.⁷⁷ Kriminalisasi perbuatan dan penghukumannya ini sebenarnya mendukung perlindungan terhadap hak individu. Beberapa AMB bahkan mendukung gagasan untuk perlindungan hak individu dan penghukuman yang lebih manusiawi. Riset Nagin dkk misalnya menemukan bahwa masyarakat menghargai rehabilitasi terhadap kenakalan anak dibandingkan pidana penjara yang lama.⁷⁸ Terlebih lagi, publik rela mendukung biaya untuk pendidikan kepada anak sejak dini untuk mencegah terjadinya kejahatan oleh anak.⁷⁹ Penilaian ini sejalan dengan gagasan pemikir utilitarianisme, seperti Beccaria yang berpendapat pencegahan kejahatan lebih baik daripada penghukuman.⁸⁰ Selain itu, Mill juga mengutamakan pendidikan untuk menghasilkan keamanan dan kesejahteraan di masyarakat.⁸¹

⁷¹ Cass R. Sunstein, "Cognition and Cost-Benefit Analysis", dalam M. D. Adler, & E. A. Posner, *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, (Chicago: The University of Chicago Press, 2000).

⁷² *Ibid.*

⁷³ Bob Hudson, David Hunter & Stephen Peckham, "Policy Failure and The Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help?", *Policy Design and Practice*, 2:1, (2019): 1-14.

⁷⁴ Andrew J. Treno et al, "A review of alcohol and other drug control policy research." *Journal of studies on alcohol and drugs. Supplement* vol. 75, Suppl 17 (2014): 98-107; Jeffrey A. Miron, and Jeffrey Zwiebel, "The Economic Case Against Drug Prohibition," *The Journal of Economic Perspectives* 9, no. 4 (1995): 175-92; Jason Luty, "The beginning of the end of prohibition: The politics of drug addiction", *BJPsych Advances*, 22(4), (2016): 242-250.

⁷⁵ Choky R. Ramadhan (ed), *Anomali Kebijakan Narkoba*, (Jakarta: UPT Universitas Katolik Atma Jaya, 2019.)

⁷⁶ Roger Bowles, Michael Faure, & Nuno Garoupa, "The Scope of Criminal Law and Criminal Sanctions: An Economic View and Policy Implications," *Journal of Law and Society* 35, no. 3 (2008): 389-416.

⁷⁷ Beberapa prinsipnya yaitu pemidanaan harus didasari prinsip bahwa Tindakan berbahaya bagi orang lain (*harm principle*) dan penghukuman mesti seimbang dengan Tindakan/kejahatan (*proportionality of punishment* dalam J.S. Mill, *Utilitarianism*, 1863).

⁷⁸ Daniel S. Nagin, Alex R. Piquero, Elizabeth S. Scott & Laurence Steinberg, "Public Preferences for Rehabilitation versus Incarceration of Juvenile Offenders: Evidence from a Contingent Valuation Survey", *5 Criminology & Public Policy* 627 (2006).

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Cesare Beccaria, *An Essay on Crimes and Punishments*, (1764), Mill, *loc. Cit.*

⁸¹ Mill, *ibid*

Terkait kesetaraan, Mill menegaskan bahwa itu merupakan aspek penting untuk menentukan keadilan dalam prinsip utilitarian.⁸² Dia mengutip gagasan Bentham bahwa "setiap orang dihitung satu, dan tidak ada orang lebih dari satu".⁸³ Ide ini sangat krusial bagi demokrasi karena tiap warga negara ". . . harus setara tidak hanya perlakuannya di hadapan hukum tetapi juga sumbangsuhnya untuk memberikan masukan kepada pembentukan hukum."⁸⁴ Akan tetapi, Kymlicka menentang klaim kesetaraan pada utilitarianisme karena dapat menghasilkan hasil atau kebijakan yang tidak setara.⁸⁵ Misalnya, ketika setiap individu memiliki hak yang sama maka mungkin terjadi kebijakan yang menguntungkan kelompok mayoritas dan merugikan minoritas. Untuk mencegah terjadinya hasil yang tidak setara dan tidak adil, prosedur demokrasi yang tepat memiliki peranan yang sama pentingnya dengan hasil demokrasi.⁸⁶ Salah satu kategori kelompok pendukung utilitarianisme, utilitarianis terbatas (*rule* atau *restricted utilitarianist*), menyematkan prinsip utilitarianisme dengan hukum yang berlaku untuk melindungi hak

individu.⁸⁷ Sebagian hukum mungkin tidak ideal, tetapi hukum yang merujuk pada pengalaman dan pembelajaran sebelumnya dapat menjadi alat bantu (*practical aid*) yang penting untuk meningkatkan utilitas.⁸⁸

AMB menghitung preferensi dan nilai individu setara sebagai sebuah cara untuk mengukur utilitas sosial atau manfaat yang diterima oleh publik.⁸⁹ Selain itu, AMB kontemporer juga membatasi preferensi berdasarkan hak individu, terutama yang dilindungi dan dijamin oleh konstitusi.⁹⁰ Merespons kritik atas kepentingan diri sendiri yang dapat menghasilkan ketidakadilan, pendukung AMB menyatakan untuk tidak mencantumkan ". . . sentimen [preferensi buruk] seperti iri hati, kebencian, kecemburuan, kedengkian, sadisme, atau insentif dari pencurian atau pembunuhan"⁹¹ Peran dari AMB yaitu untuk mengusulkan peningkatan marginal terhadap berbagai bentuk hak individu yang telah dilindungi. Konstitusi tentu menjadi salah satu perlindungan dasar bagi hak-hak individu saat ini.⁹²

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Swift, *loc.cit.*, hl, 82.

⁸⁵ Kymlicka, *loc. cit*; Swift, *Ibid.*

⁸⁶ Amartya Sen, "Rationality and Social Choice Thoery", *American Economic Review*. 1995;85.

⁸⁷ Ben Eggleston, Dale E. Miller, and David Weinstein Weinstein (eds), *John Stuart Mill and The Art of Life*, (Oxford: Oxford University Press, 2010); J.C.C. Smart, "Extreme and Restricted Utilitarianism", *The Philosophical Quarterly*, Vol. 6, No. 25 (Oct., 1956): hlm 344-354.

⁸⁸ Eggleston, Miller, Weinsein (eds), *Ibid*, hlm 51 mengutip David Lyon, *Forms and Limits of Utilitarianism*, (Oxford: Oxford University Press, 1965).

⁸⁹ Niek Mouter, *The Politics of Cost-Cenefit Analysis*, In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 2019; Marco E. L. Guidi, "Everybody to count for one, nobody for more than one" *The Principle of Equal Consideration of Interests from Bentham to Pigou*, *Revue d'études benthamiennes* (4), 2008, at <https://journals.openedition.org/etudes-benthamiennes/182> (diakses 28 April 2021).

⁹⁰ Nussbaum, *loc. Cit.*, hlm 1019-1020.

⁹¹ Richard O. Zerbe, "Ethical Benefit Cost Analysis as Art And Science: Ten Rules For Benefit-Cost Analysis", *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 2, 73 (2008): 73-104, hlm 94.

⁹² Nussbaum, *op. cit.*

Zerbe mengusung AMB yang etis (*ethical benefit-cost analysis*) dengan menghitung sentimen moral atau nilai.⁹³ Masyarakat di suatu tempat mungkin mendukung nilai tertentu yang penting bagi hidupnya. Sen mengusulkan untuk meningkatkan praktik AMB dengan mengeksplorasi "... pilihan sosial [*social choice*] yang membawa pertimbangan publik melebihi valuasi berbasis pasar."⁹⁴ Salah satu cara untuk mengukur nilai sesuatu yang tidak tersedia di pasar (*non-market value*) yaitu dengan *contingent valuation* atau survei pernyataan preferensi (*stated preference survey*) sebagaimana telah diuraikan pada tahapan ke-6 bagan konsep dan praktik AMB di atas.

Melalui survei pernyataan preferensi, AMB dapat memperoleh seberapa uang yang ingin dikontribusikan individu untuk kebijakan atau program yang mendukung nilai selain efisiensi, misalnya nilai kesetaraan atau keadilan distributif.⁹⁵ Nilai-nilai tersebut tentu tidak dapat dikesampingkan oleh valuasi moneter apabila preferensi publik terhadapnya sangat tinggi.⁹⁶ Oleh karenanya, nilai-nilai tersebut perlu dipertimbangkan dan diperhitungkan pula dalam AMB untuk menentukan seberapa besar publik ingin mengalokasikan sumber daya, mencapai target yang disepakati, dan nilai yang didukung.⁹⁷ Salah satu contohnya, Cohen mengukur keinginan berkontribusi (*willingness to pay*) untuk mencegah

kejahatan kerah putih di Amerika Serikat.⁹⁸ Hasilnya, responden menyatakan bersedia berkontribusi lebih tinggi dibandingkan dengan biaya aktual yang mereka tanggung.⁹⁹ Valuasi keinginan berkontribusi yang tinggi ini dapat menjadi justifikasi tingginya biaya untuk penegakan hukum kejahatan kerah putih. Penerapan AMB dalam pengambilan kebijakan di masyarakat demokratis dapat memberikan legitimasi untuk alokasi sumber daya lebih pada permasalahan yang paling mendesak menurut masyarakat.

Nilai intrinsik berupa kesadaran diri dalam demokrasi terletak pada keterlibatan warga negara untuk menentukan hukum bagi dirinya.¹⁰⁰ Nussbaum menyusun daftar kemampuan manusia paling dasar dan menempatkan partisipasi dalam penentuan kebijakan sebagai salah satunya.¹⁰¹ Nussbaum juga menyatakan bahwa AMB mampu membantu warga negara untuk menjawab "pertanyaan [kebijakan] yang jelas" (*"obvious question"*) dengan membantu warga negara menentukan dan melaksanakan kebijakan terhadap suatu permasalahan. Akan tetapi, Nussbaum mengingatkan untuk berimajinasi dan berpikir melebihi hal tersebut (*the obvious question*) sehingga kita mampu melakukan deliberasi publik untuk menjawab "pertanyaan tragis" (*"tragic question"*). Jawaban atas pertanyaan tragis dapat menemukan langkah untuk menata ulang

⁹³ Zerbe, *op. cit.*

⁹⁴ Amartya Sen, "The Discipline of Cost-Benefit Analysis," dalam Adler & Posner, *loc. Cit.*, hlm 116.

⁹⁵ Aidan Vining & David L Weimer, "An Assessment of Important Issues Concerning the Application of Benefit-Cost Analysis to Social Policy", *1 Journal of Benefit-Cost Analysis* 1-40 (2010).

⁹⁶ Richard O. Zerbe, "Introduction: Economic Welfare Applied to Law with Costly Markets". In Richard O. Zerbe (ed.), *Efficiency in Law and Economics*, (Edward Elgars, 2014).

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Mark A. Cohen, *loc cit.* (28).

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Swift, *loc. cit.*, hlm. 92 .

¹⁰¹ Nusbaum, *loc. Cit.* hlm. 1022.

¹⁰² *Ibid.*

Kembali sistem politik dan bermasyarakat sehingga mencegah permasalahan tersebut terjadi.¹⁰²

Deliberasi publik ini bukanlah sesuatu yang terpisah secara eksklusif dari AMB. AMB malahan dapat menjadi bagian atau pertimbangan dalam deliberasi publik tersebut. Dryzek dan List berargumen deliberasi tersebut dapat melingkupi "tahap kedua dalam pengambilan keputusan (*second-order decisions*) untuk menentukan alokasi sumber daya atau distribusi manfaat dan pembiayaan."¹⁰³ Nou juga mengelaborasi langkah yang lebih konkret terkait deliberasi AMB. Nou membayangkan suatu forum untuk "warga secara deliberatif menentukan valuasi terhadap barang publik".¹⁰⁴ Pelarangan alkohol dan perang terhadap narkoba Kembali menjadi contoh yang dirujuk dalam tulisan ini. Kedua kebijakan tersebut menghabiskan banyak sekali sumber daya publik mulai dari anggaran negara, infrastruktur dan penegak hukum. Setelah mengevaluasi biaya implementasi kebijakan tersebut, masyarakat secara deliberatif berdebat dan kemudian mereformasi kebijakan untuk mengalokasikan sumber daya publik lebih baik kepada kebijakan lainnya seperti rehabilitasi.¹⁰⁵

Contoh lain misalnya eksperimen dengan mahasiswa psikologi di Amerika Serikat. Mereka diberikan informasi mengenai biaya pidana penjara pelaku kejahatan

yang ditanggungnya sebagai bagian dari masyarakat. Paska informasi biaya pidana penjara diberikan, mereka cenderung memilih hukuman yang lebih ringan.¹⁰⁶ Deliberatif AMB ini bertujuan untuk mendidik dan memberikan kesempatan warga negara untuk "merefleksikan dan merevisi preferensi mereka".¹⁰⁷ Proses ini merupakan nilai instrumental dari demokrasi yaitu untuk meningkatkan intelektual dan moral warga negara dengan terlibat dalam pengambilan keputusan dan penentuan kebijakan.¹⁰⁸

D. Penutup

Teknik dan praktik AMB terdiri atas 10 (sepuluh) tahapan yang perlu dilakukan oleh Analis sebagaimana diuraikan di bagian pertama pada bab Pembahasan. Pemahaman atas ilmu ekonomi mikro diperlukan agar mampu menganalisis manfaat dan biaya dengan lebih tepat. Oleh karenanya, penyusunan regulasi perlu melibatkan para ekonom atau mempelajari ilmu ekonomi mikro. Standar teknik dan praktik terkini inilah yang harusnya menjadi acuan dalam berbagai panduan penyusunan dan evaluasi kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah maupun parlemen.

Berbagai kritik atas AMB terkait minimnya perlindungan hak individu dan konsepsi keadilan yang terbatas juga perlu menjadi perhatian penting. AMB bukan satu-satunya

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ John S. Dryzek & Christian List, "Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation", *British Journal of Political Science*, Jan. 2003, Vol. 33, No. 1 (Jan. 2003): 1-28.

¹⁰⁴ Jennifer Nou, "Regulating the Rulemakers: A Proposal for Deliberative Cost-Benefit Analysis", *Yale Law & Policy Review* 26, no. 2 (2008): 601-44, hlm 607.

¹⁰⁵ Redonna Chandler, Bennett W. Fletcher, & Nora D. Volkow, "Treating drug abuse and addiction in the criminal justice system: improving public health and safety." *JAMA* vol. 301,2 (2009): 183-90.

¹⁰⁶ Eyal Aharoni, Heiter M. Kleider-Offutt, Sarah F. Brosnan, & Julia Watzek, "Justice at any cost? The impact of cost-benefit salience on criminal punishment judgments", *Behavioral Sciences and the Law*, 37(1), 2019: 38-60.

¹⁰⁷ Nou, *loc. Cit.*, hlm. 616.

¹⁰⁸ Swift, *loc. Cit.*, hlm. 92-93.

alat atau metode dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi, AMB hanya salah satu rujukan bagi masyarakat dan pengambil kebijakan dalam menentukan alokasi sumber daya yang efisien atas suatu kebijakan dan program. Deliberasi atau pembahasan yang menyeluruh di antara publik dan perwakilan negara tentu sangat diperlukan. Oleh karenanya, AMB dapat dikategorikan sebagai salah satu instrumen demokratis yang berguna bagi semua pihak yang terkait dalam pengambilan kebijakan di negara yang demokratis. Apabila publik dan negara bersepakat mencapai tujuan keadilan lain selain utilitarianisme atau alokasi sumber daya yang efisien, AMB setidaknya mampu membuat pelaksana kebijakan menjadi lebih menyadari dan mempersiapkan sumber daya yang perlu dipersiapkan.

Daftar Pustaka

Buku

- Adler, Matthew A. & Eric A. Posner, *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, (Chicago: The University of Chicago Press, 2000)
- Babbie, Earl, *The Practice of Social Research (14th ed)*, (Boston: Cengage Learning, 2017)
- Beccaria, Cesare, *An Essay on Crimes and Punishments*, (1764)
- Boardman, Anthony E. et al., *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice 5th ed.*, (Cambridge University Press, 2018).
- Cohen, Mark A., *The Cost of Crime and Justice*, (New York: Routledge, 2020)
- Eggleston, Ben, Dale E. Miller, and David Weinstein (eds), *John Stuart Mill and The Art of Life*, (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- Mill, J.S., *Utilitarianism*, 1863
- Miller, Ted R., Mark A. Cohen, Brian Wiersema, *Victim Costs and Consequences: A New Look*, (Washington D.C.: National Institute of Justice, 1996).
- Ramadhan, Choky R., (ed), *Anomali Kebijakan Narkotika*, (Jakarta: UPT Universitas Katolik Atma Jaya, 2019)
- Ramadhan, Choky R., *Pengantar Analisis Ekonomi dalam Kebijakan Pidana di Indonesia*, (Jakarta: ICJR, 2016)
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1971).
- Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, (Massachusetts: The Belknap Press of Harvard)
- Sunstein, Cass R., *The Cost-Benefit Revolution*, (Massachusetts: The MIT Press, 2018).
- Swift, Adam, *Political Philosophy: A Beginners' Guide for Students and Politicians*, (Medford: Polity Press, 2019).
- Thompson, William R. (ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press, 2019.
- Zerbe, Richard O. (ed.), *Efficiency in Law and Economics*, (Edward Elgars, 2014).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Aharoni, Eyal, Heiter M. Kleider-Offutt, Sarah F. Brosnan, & Julia Watzek, "Justice at any cost? The impact of cost-benefit salience on criminal punishment judgments", *Behavioral Sciences and the Law*, 37(1), 2019: 38-60.
- Bowles, Roger, Michael Faure, & Nuno Garoupa, "The Scope of Criminal Law and Criminal Sanctions: An Economic View and Policy Implications," *Journal of Law and Society* 35, no. 3 (2008): 389-416.
- Brown, Chris, "On Amartya Sen and The Idea of Justice", *24 Ethics & International Affairs* 309, (2010). Chandler, Redonna, Bennett W. Fletcher, & Nora D. Volkow, "Treating drug abuse and addiction in the criminal justice system: improving public health and safety." *JAMA vol. 301,2 (2009): 183-90.*
- Carson, Richard T., "Contingent Valuation: A Practical Alternative When Prices Aren't Available", *Journal of Economic Perspectives*, 26 (4), (2012): 27-42.
- Chandler, Redonna, Bennett W. Fletcher, & Nora D. Volkow, "Treating drug abuse and addiction in the criminal justice system: improving public health and safety." *JAMA vol. 301,2 (2009): 183-90.*
- Cohen, Mark A., "Willingness to Pay to Reduce White-Collar and Corporate Crime", *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 6(2), (2015): 305-324.

- Copp, David, "The Justice and Rationale of Cost-Benefit Analysis", *Theory and Decision* 23 (1987)65-87.
- Dryzek John, S. & Christian List, "Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation", *British Journal of Political Science*, Jan. 2003, Vol. 33, No. 1 (Jan. 2003): 1-28.
- Dworkin, Ronald M., "Is Wealth a Value?", *The Journal of Legal Studies*, Vol.9 (9), No.2, *Change in The Common Law: Legal and Economic Perspectives* (1980): 191-226.
- Farrow, Scott, "Adding Value with Benefit-Cost Analysis: Forecasting Net Social Benefit from Impacts of Slot Machine Gambling in Maryland." *Journal of Benefit Cost-Analysis* 6(2), (2015): 281-304.
- Guidi, Marco E. L., "Everybody to count for one, nobody for more than one" The Principle of Equal Consideration of Interests from Bentham to Pigou", *Revue d'études benthamiennes* (4), 2008, <https://journals.openedition.org/etudes-benthamiennes/182> (diakses 28 April 2021).
- Hansson, Sven Ove, "Philosophical Problems in Cost-Benefit Analysis", *Economics and Philosophy*, 23 (2007): 163-183.
- Hudson, Bob, David Hunter & Stephen Peckham, "Policy Failure and The Policy-Implementation Gap: Can Policy Support Programs Help?", *Policy Design and Practice*, 2:1, (2019): 1-14.
- Kelman, Steven, "Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique", *AEI Journal on Government and Society Regulation*, 5, (1980): 33-40.
- Luty, Jason, "The beginning of the end of prohibition: The politics of drug addiction", *BJPsych Advances*, 22(4), (2016): 242-250.
- Lyons, David, "Rawls Versus Utilitarianism", *The Journal of Philosophy* 69, (1972): 535-545.
- Miron, Jeffrey A. & Jeffrey Zwiebel, "The Economic Case Against Drug Prohibition," *The Journal of Economic Perspectives* 9, no. 4 (1995): 175-92
- Nagin, Daniel S. et al. "Public Preferences for Rehabilitation versus Incarceration of Juvenile Offenders: Evidence from a Contingent Valuation Survey", *5 Criminology & Public Policy* 627 (2006).
- Nou, Jennifer, "Regulating the Rulemakers: A Proposal for Deliberative Cost-Benefit Analysis", *Yale Law & Policy Review* 26, no. 2 (2008): 601-44.
- Nussbaum, Martha C., "The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis", *The Journal of Legal Studies*, vol. 29, no. S2, (2000): 1005-1036.
- Rawls, John, "Two Concepts of Rules", *The Philosophical Review*, vol. 64, no. 1, (1955): 3-32.
- Richardson, Henry S., "The Stupidity of the Cost-Benefit Standard", *The Journal of Legal Studies* 29, no. S2 (2000): 971-1003.
- Rus, Ginés de & Vicente Inglada, "Cost-benefit analysis of the high-speed train in Spain," *The Annals of Regional Science* volume 31, (1997): pages175-188.
- Sen, Amartya, "Rationality and Social Choice Thoery", *American Economic Review*. 1995;85.
- Smart, J.C.C., "Extreme and Restricted Utilitarianism", *The Philosophical Quarterly*, Vol. 6, No. 25 (Oct., 1956): hlm 344-354.
- Treno, Andrew J. et al, "A review of alcohol and other drug control policy research." *Journal of studies on alcohol and drugs. Supplement* vol. 75, *Suppl 17* (2014): 98-107.
- Trumbull, William N. "Who Has Standing in Cost-Benefit Analysis?," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 9, no. 2, (1990): 201-218.
- Vining, Aidan & David L Weimer, "An Assessment of Important Issues Concerning the Application of Benefit-Cost Analysis to Social Policy", *1 Journal of Benefit-Cost Analysis* 1-40 (2010).
- Vitaliano, Donald F., "Repeal of Prohibition: A Benefit-Cost Analysis," *Contemporary Economic Policy* 33(1), (2015): 44-55.
- Zerbe, Richard O., "Ethical Benefit Cost Analysis as Art And Science: Ten Rules For Benefit-Cost Analysis", *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 2, 73 (2008): 73-104.
- Zerbe, Richard O., "The Legal Foundation of Cost-Benefit Analysis", *Charlestown Law Review*, 2(1), (2007): 93-184.

Internet

- Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor Phn-Hn.01.03-07," https://www.bphn.go.id/data/documents/bphn_pedoman_evaluasi_puu_2020.pdf (diakses 30 April 2021)

Biro Hukum Kementerian Bappenas, "Kajian Hukum Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran," https://jdihn.go.id/files/479/sinergitas_perencanaan_pembangunan.pdf (diakses 21 Januari 2021). Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, "Background Study: Pengintegrasian Kerangka Regulasi dalam RPJMN 2015 – 2019," Badan Pembangunan dan Perencanaan Nasional (Bappenas), https://www.bappenas.go.id/files/3214/1403/9729/FINAL-Background-Study_edit-15_Juli_2014.pdf (diakses 30 April 2021).

California High Speed Rail Authority, "Project Sections", California High Speed Rail Authority, https://hsr.ca.gov/high_speed_rail/project_sections/ (diakses 15 April 2021).

Ronald Dworkin, "It is absurd to calculate human rights according to a cost-benefit analysis", the Guardian, 24 May 2006, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2006/may/24/comment.politics>, (diakses 17 Maret 2021).

Staf Ahli Menteri bidang Hubungan Kelembagaan Bappenas, "Laporan Kegiatan Reformasi Regulasi: Analisis Dampak Kebijakan UMKM untuk Pembangunan Ekonomi," Badan Pembangunan dan Perencanaan Nasional (Bappenas), http://stranasrr.bappenas.go.id/web/assets/web/file_article/document/1575271839.pdf (diakses 30 April 2021).

U.S. Department of Transportation: Federal Highway Administration, "Crash Costs for Highway Safety Analysis", U.S. Department of Transportation: Federal Highway Administration, <https://safety.fhwa.dot.gov/hsip/docs/fhwasa17071.pdf> (diakses 20 April 2021).

Washington State Department of Transportation, "Ultra-High-Speed Ground Transportation Business Case Analysis," Washington State Department of Transportation, July 2019, <https://wsdot.wa.gov/sites/default/files/2019/07/12/Ultra-High-Speed-Ground-Transportation-Study-Business-Case-Analysis-Full-Report-with-Appendices-2019.pdf> (diakses 15 April 2021).